



You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Największe wyzwania i problemy Polski w relacjach z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów po 1990 roku

Author: Justyna Łapaj

Citation style: Łapaj Justyna (2014). Największe wyzwania i problemy Polski w relacjach z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów po 1990 roku. W: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), "Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku" (S. 632-653). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Justyna Łapaj*

Największe wyzwania i problemy Polski w relacjach z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów po 1990 roku

Wprowadzenie

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP określa Amerykę Łacińską i Karaiby jako ważny obszar. Faktycznie jednak nigdy nie zajmował on szczególnie istotnego miejsca w polskiej dyplomacji. Uwarunkowania i doświadczenia polskiej polityki zagranicznej pozwalają domniemywać, że region ten w przyszłości również nie zyska priorytetowego znaczenia. Jest to determinowane wieloma czynnikami wynikającymi zarówno z licznych trudności towarzyszących współpracy z tym regionem, jak i ograniczonymi możliwościami naszego kraju, jeżeli chodzi o ekspansję na dalekie rynki, co powoduje, że polska polityka zagraniczna i współpraca gospodarcza ukierunkowane są głównie na tradycyjnych partnerów.

Nie oznacza to jednak, że latynoamerykańska polityka RP nie musi mierzyć się z nowymi wyzwaniami i problemami, nad którymi — w dobie kryzysu gospodarczego i w kontekście debaty na temat dylematów polskiej polityki zagranicznej — warto się zastanowić. Tym bardziej, że pewne newralgiczne kwestie oraz szanse znacząco zmieniały się na przestrzeni lat ze względu na szereg uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych Polski i Ameryki Łacińskiej.

Zamiarem autorki jest ukazanie ewolucji stosunków ze szczególnym uwzględnieniem największych problemów i wyzwań stojących obecnie

* Magister, asystent w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

przed polską polityką wobec regionu. Zarysowane zostały charakterystyczne tendencje występujące w latynoamerykańskiej polityce RP w latach 1990–2013, a także istotne aspekty wewnętrzne i międzynarodowe Polski i Ameryki Łacińskiej, determinujące wzajemne relacje.

Podjęto próbę scharakteryzowania najważniejszych czynników hamujących rozwój relacji, a także sprzyjających mu. Wskazano jednocześnie, jakie czynniki miały pierwszorzędne znaczenie tuż po transformacji ustrojowej, a jakie dziś mogą utrudniać lub ułatwiać wzajemne kontakty. Przedstawione zostały najważniejsze aspekty stosunków na płaszczyźnie politycznej i gospodarczej. Poruszono także problem znaczenia i implikacji przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, prowadzącej intensywny dialog z państwami regionu.

Istotną kwestią poruszoną w artykule jest rola i miejsce Ameryki Łacińskiej we współczesnych stosunkach międzynarodowych oraz próba wskazania najważniejszych konsekwencji wzrastającego znaczenia państw regionu dla Polski. Mimo że Ameryka Łacińska zajmuje w polityce zagranicznej RP miejsce drugoplanowe, możliwości współpracy, choć o dużym potencjale, pozostają niewykorzystane. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na te obszary, które stwarzają największe szanse dla efektywnego rozwoju relacji.

Specyfika relacji Polski z państwami regionu latynoamerykańskiego w latach 1990–2004

Przemiany ustrojowe w 1989 roku pozwoliły na przewartościowanie polskiej polityki zagranicznej wobec regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów, w której kryteria ideologiczne przestały mieć fundamentalne znaczenie. Dyplomacja RP stanęła przed zadaniem redefinicji i określania nowych celów i kierunków działań. Kraje regionu latynoamerykańskiego, choć nie były obszarem priorytetowym, również wymagały uwzględnienia i doprecyzowania interesów.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej w latach 1989–2004 dotyczyły przede wszystkim: dziedziny prawno-traktatowej, konieczności uregulowania stosunków w zakresie ochrony inwestycji, unikania podwójnego opodatkowania czy współpracy kulturalnej. Koncentrowano się na znoszeniu obowiązków wizowych z państwami na zasadach wzajemności, a także tworzeniu sieci polskich placówek dyplomatycznych i konsulatów honorowych. Dążono do szeroko rozumianej promocji Polski oraz aktywizacji

relacji gospodarczych i wymiany handlowej z regionem. Zamiarem było podtrzymywanie i rozwój regularnych konsultacji politycznych na szczeblu wiceministrów, także poprzez obecność na szczytach międzynarodowych z udziałem przedstawicieli krajów latynoamerykańskich¹. Polska dyplomacja, zwłaszcza po doświadczeniach okresu PRL-u, podkreślała przede wszystkim znaczenie i konieczność przestrzegania praw człowieka, swobód demokratycznych i obywatelskich w stosunkach międzynarodowych oraz przemian gospodarczych prowadzących do wolnego rynku i demonopolizacji handlu zagranicznego.

Mimo wielu okoliczności pozwalających na zrewidowanie dotychczasowych kontaktów oraz nadanie stosunkom z państwami regionu nowej jakości, okres reform systemowych w Polsce nie łączył się z przywiązywaniem większej wagi do relacji z krajami pozaeuropejskimi. Ubieganie się o członkostwo w Unii Europejskiej oraz dążenie do zwiększenia bezpieczeństwa państwa poprzez udział w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO) stanowiły główne obszary zaangażowania polityki RP. Miało to zasadniczy wpływ na marginalizację regionów spoza Europy i krajów rozwijających się. W efekcie nie wypracowano kompleksowej strategii politycznej wobec państw latynoamerykańskich ani nie sprecyzowano podstawowych celów i interesów w perspektywie długo- czy krótkookresowej. Brak wytyczenia zadań na gruncie całościowej koncepcji powodował podejmowanie działań doraźnych, które nie mogły jednak stanowić podstawy czy nawet zaczątków regularnej współpracy. Z tego samego powodu wiele spośród wyznaczonych wówczas priorytetów nie doczekało się realizacji.

Skutkiem zmiany systemu gospodarczego i dostosowania handlu zagranicznego do potrzeb wolnego rynku oraz rezygnacji z rozliczeń bezdekwizowych (opartych na umowach międzynarodowych) było ograniczenie współpracy gospodarczej i załamanie się wymiany z krajami latynoamerykańskimi². W 1989 roku wypowiedziano Brazylii umowę clearingową zawartą w 1960 roku. Dotychczasowe metody współpracy nie były jednak zastępowane przez jakiekolwiek nowe formy, dlatego też w latach 1990–1991 wartość transakcji z regionem była najniższa od 20 lat. Niewielki wzrost obrotów nastąpił po 1994 roku, kiedy zaczęto wprowadzać inicjatywy nowo powstałych forów i izb handlowych (m.in. z Argentyną, Chile, Ekwadorem, Paragwajem, Meksykiem, Peru oraz Urugwajem). Podczas wizyty Włodzimierza Cimoszewicza w Chile w 2003 roku podpisano porozumienie o współpracy polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z EuroChile.

¹ A. DEMBICZ: *Stosunki Polski i Europy Środkowej z Ameryką Łacińską w kontekście poszerzania Unii Europejskiej*. Warszawa 1998, s. 11.

² W. LIZAK, J. SPYRA: *Azja, Bliski Wschód i Ameryka Łacińska w polityce zagranicznej RP. W: Polityka zagraniczna RP 1989–2002*. Red. R. KUŹNIAR, K. SZCZEPANIK. Warszawa 2002, s. 315.

W 1997 roku odbyło się pierwsze Forum Gospodarcze Polska — Ameryka Łacińska³.

Jednak nie tylko koncentracja polskiej polityki zagranicznej na innych obszarach była powodem marginalizacji państw Ameryki Łacińskiej. W tym czasie również kraje regionu latynoamerykańskiego nie dostrzegały większej potrzeby angażowania się w stosunki z Europą Środkowo-Wschodnią. Ich aktywność dotyczyła przede wszystkim realizacji reform systemowych i gospodarczych, obejmujących zmiany instytucjonalne, modyfikację systemu kursowego czy liberalizację sektora finansowego. Skupiano się na wprowadzaniu ułatwień obrotów z zagranicą (np. za pomocą redukcji poziomu ceł z kilkudziesięciu do kilkunastu procent) oraz likwidacji niektórych mechanizmów ochrony rynku krajowego (w postaci ograniczeń ilościowych, licencji i depozytów importowych). Lata 90. na kontynencie amerykańskim to także czas przyspieszonych procesów integracyjnych i tworzenie nowego wymiaru regionalnej współpracy w odpowiedzi na zmiany zachodzące w gospodarce światowej, takie jak wzrost współzależności czy globalizacja⁴.

Stąd też, w latach 90. podejmowane były jedynie nieznaczne próby nawiązywania współpracy czy ożywienia stosunków gospodarczych. Należy wspomnieć o współpracy Polski z Grupą z Rio (skupiającą wówczas: Meksyk, Brazylię, Argentynę, Wenezuelę, Urugwaj, Peru, Kolumbię), która zaowocowała aktywną obecnością RP w Budapeszcie w czerwcu 1990 roku, na konferencji: Grupa z Rio — Europa Środkowo-Wschodnia. Wymiana handlowa (mimo wzrostu w wartościach bezwzględnych) utrzymywała się jednak na niskim poziomie, a ujemny bilans handlowy systematycznie się pogłębiał⁵. Można jednak zauważyć, że pomimo niewielkiego wolumenu wymiany handlowej, jej znaczenie w zakresie niektórych towarów było stosunkowo duże, zaś szereg polskich firm z powodzeniem rozwijało działalność na terenie całego kontynentu⁶. Tym bardziej, że w pierwszych latach transformacji nie brakowało czynników wpływających korzystnie na przestrzeganie regionu latynoamerykańskiego.

Do właściwości, które wyróżniały region spośród innych rozwijających się obszarów zaliczyć można długoletnie doświadczenie w kontaktach gospodarczych i handlowych z Polską, kompletną sieć konsularno-

³ M.F. GAWRYCKI: *Polityka Polski wobec państw Ameryki Łacińskiej*. W: *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i UE*. Red. S. BIELEŃ. Warszawa 2010, s. 434.

⁴ J. SPYRA: *Stosunki Polski z krajami Ameryki Łacińskiej*. W: *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*. Red. M.F. GAWRYCKI. Warszawa 2006, s. 387.

⁵ J. GOCŁOWSKA-BOLEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej gospodarce i wymianie handlowej*. W: *Ameryka Łacińska w polskiej polityce*. Red. A. DEMBICZ. Warszawa 2009, s. 34.

⁶ *Stan i perspektywy stosunków gospodarczych Polski z krajami Ameryki Łacińskiej*. Warszawa 1997, s. 53—54.

-dyplomatyczną, liczną Polonię aktywnie działającą od wielu lat na rzecz promocji kraju, a także podobne doświadczenia przemian demokratycznych i gospodarczych⁷.

Stosunki polityczne Polski z państwami regionu, mimo że nie charakteryzowały się dużą dynamiką, układały się poprawnie. Dochodziło do wzajemnych wizyt na wysokim szczeblu, prowadzone były także regularne konsultacje między Ministerstwami Spraw Zagranicznych. W sierpniu 1991 roku minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski reprezentował polską dyplomację w Argentynie, Brazylii, Chile i Paragwaju. W 1998 roku podróż do Meksyku i Kostaryki odbył premier Jerzy Buzek. Kolejna wizyta szefa MSZ miała miejsce w 2003 roku, kiedy to W. Cimoszewicz prowadził rozmowy z przedstawicielami Meksyku, Brazylii i Chile. Oficjalne wizyty w Ameryce Łacińskiej składali także polscy prezydenci – w 1995 roku Lech Wałęsa oraz w 2002 roku Aleksander Kwaśniewski⁸. Spotkania te nie wpłynęły jednak na stworzenie koncepcji czy wzrost aktywności polskiej polityki w regionie.

Z inicjatywy przedstawicieli państw latynoamerykańskich w latach 1990–2002 w Polsce odbyły się spotkania z udziałem szefów państw: Argentyny (1990), Peru (1998), Chile (1999 i 2002) i Brazylii (2002)⁹. Mimo że podróże te miały spore znaczenie ze względu na rangę spotkań oraz że uczestniczyli w nich przedstawiciele polskiego biznesu, nie przyniosły jakichkolwiek wymiernych korzyści czy znaczącego ożywienia stosunków.

Implementacje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej generowało szereg implikacji we wzajemnych stosunkach. Po pierwsze, doszło do zmiany percepcji Polski przez decydentów krajów latynoamerykańskich. Polskę zaczęto postrzegać przez pryzmat roli, jaką odgrywa w UE oraz jej potencjalnego wpływu na decyzje dotyczące krajów AŁiK. Członkostwo w strukturach unijnych zwiększyło atrakcyjność naszego kraju jako wiarygodnego i stabilnego gospodarczo potencjalnego partnera do współpracy.

Po drugie, po wypowiedzeniu przez Polskę umów bilateralnych, stała się ona beneficjentem porozumień unijnych, co spowodowało zmianę podstawy formalno-prawnej relacji. Przystąpienie do UE stworzyło szansę politycznej i gospodarczej współpracy w nowych obszarach, zgodnie z unijnymi me-

⁷ J. GOCŁOWSKA-BOLEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej gospodarce...*, s. 34.

⁸ J. SPYRA: *Stosunki Polski z krajami Ameryki Łacińskiej*. W: *Ameryka Łacińska...*, s. 389.

⁹ M.F. GAWRYCKI: *Polityka Polski wobec państw Ameryki Łacińskiej...*, s. 432.

chanizmami i priorytetami organizacji względem regionu. Generowało to także konieczność zwrócenia większej uwagi na państwa latynoamerykańskie oraz zredefiniowania polityki, czego skutkiem było opracowanie przez Ministerstwo Polityki Zagranicznej, pierwszej po 1989 roku, „Strategii RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się”.

Wejście Polski do Unii Europejskiej stwarzało szanse na nadanie nowej jakości wzajemnym stosunkom i otwierało możliwości w zakresie wzmocnienia relacji politycznych, gospodarczych i kulturalnych za pomocą unijnych mechanizmów. Tym bardziej, że Unia prowadzi aktywną politykę wobec państw rozwijających się oraz intensywny dialog z Ameryką Łacińską i Karaibami w różnych obszarach. Podejmowane są działania zmierzające do partnerstwa strategicznego, rozwoju stosunków gospodarczych, czego przejawem jest współpraca z ugrupowaniami regionalnymi, jak np. Mercosur, Wspólnota Andyjska czy Wspólny Rynek Ameryki Środkowej. Do unijnych działań względem regionu należy pomoc rozwojowa oraz stałe konsultacje z poszczególnymi państwami, realizowane na mocy zawartych umów międzynarodowych.

Unia Europejska jest także, zaraz po Stanach Zjednoczonych, drugim najważniejszym partnerem handlowym Ameryki Łacińskiej i pierwszym w odniesieniu do Mercosur¹⁰. W latach 90. wartość wymiany handlowej między regionami wzrosła dwukrotnie. W 2004 roku eksport UE do państw latynoamerykańskich wyniósł 53,3 mld EUR (5,7% ogólnego eksportu UE), zaś import – 63,1 mld EUR (6,2%). Najważniejszymi partnerami handlowymi regionu są: Hiszpania, Niemcy, Francja, Holandia i Włochy. Głównymi odbiorcami zaś: Meksyk, Brazylia, Argentyna, Chile i Wenezuela¹¹.

W listopadzie 2004 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych wraz z Ministerstwem Gospodarki opracowały wspomnianą „Strategię RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się”, w której podjęto próbę wyznaczenia celów polityki względem regionu, opierając się na analizie czynników sprzyjających i ograniczających wzajemną współpracę, a także na podstawie oceny szans i zagrożeń we wzajemnych relacjach.

¹⁰ Mercosur (hiszp. *Mercado Común del Sur* — Wspólny Rynek Południa) to powstała na mocy traktatu z Asuncion, podpisanego 26 marca 1991 roku, organizacja gospodarcza utworzona przez Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj. Obecnie Mercosur jest jedną z największych na świecie unii celnych. W 2012 roku do struktur dołączyła także Wenezuela, zaś Boliwia w tym samym roku podpisała formalny wniosek o wstąpienie do unii Mercosur i od tej pory dysponuje prawem zabierania głosu na spotkaniach państw członkowskich. Wraz z przystąpieniem Boliwii do bloku łączny PKB państw członkowskich osiągnie prawie 3,5 bln USD. Za: J. GOCŁOWSKA-BOLEK: *Nowy Mercosur. Integracja gospodarcza jako próba odpowiedzi na wyzwania globalizacji*. W: *Ameryka Łacińska w poszukiwaniu konsensusu*. Red. K.A. KŁOŚIŃSKI, M. CZARNACKI. Lublin 2013, s. 189–196.

¹¹ J. GOCŁOWSKA-BOLEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej gospodarce ...*, s. 35.

W dokumencie dokonano podziału krajów ze względu na ich znaczenie dla polskiej dyplomacji. Do grupy państw priorytetowych zaliczono: Brazylię, Argentynę, Meksyk oraz Chile. Jako ważne zdefiniowano Wenezuelę oraz Kolumbię¹². Wybór ten budzi jednak pewne wątpliwości związane chociażby z pominięciem Peru — państwa, które nie tylko dynamicznie się rozwija, ale z którym Polska ma od długiego czasu dobre kontakty, umacniane także za sprawą działającej w Limie polskiej placówki dyplomatycznej i pracy polskich badaczy¹³.

Do grupy państw ważnych zakwalifikowano natomiast Wenezuelę, która z uwagi na bogactwa surowców naturalnych oraz otwieranie się na współpracę inwestycyjną i kontakty międzynarodowe mogłaby zostać zaliczona do pierwszej grupy. Istotną kwestią jest także pominięcie najważniejszego kraju Karaibów — Kuby. Mimo kwestii spornych w relacjach RP z Hawaną, warto zwrócić uwagę na wielki potencjał tego państwa w zakresie sektora turystycznego, a także ze względu na zgłaszanie przez Kubańczyków coraz większego zapotrzebowania na rozwój technologiczny przemysłu.

Na podstawie oceny szans i zagrożeń wypływających ze współpracy, wyciągnięto także wnioski o niewykorzystanym potencjale współpracy politycznej i gospodarczej oraz o konieczności stałej i elastycznej modyfikacji polityki. Zaznaczono, że skutecznym działaniem będzie czynny udział w dialogu prowadzonym w ramach struktur unijnych, przy jednoczesnym podtrzymywaniu bezpośredniego dialogu z najważniejszymi partnerami oraz w ramach stałych międzyrządowych kontaktów gospodarczych (w formie komisji mieszanych, konsultacji gospodarczych, spotkań z think tankami)¹⁴.

Mimo że w opracowaniu MSZ zawarto kilka istotnych kwestii, to jednak fakt poświęcenia regionowi zaledwie kilku stron rządowego dokumentu, jak i braku bardziej wnikliwej analizy realnych możliwości i mechanizmów współpracy z państwami latynoamerykańskimi (z uwzględnieniem instrumentów unijnych) świadczy o niewielkim znaczeniu tego obszaru dla dyplomacji RP.

Współpraca polityczna

Obecnie Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne ze wszystkimi 33 państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów. W regionie tym działa 8 ambasad

¹² „Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się”. Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Warszawa 2004.

¹³ M.F. GAWRYCKI: *Polityka Polski wobec państw Ameryki Łacińskiej...*, s. 428–429.

¹⁴ „Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się”...

RP: w Argentynie, Brazylii, Chile, Kolumbii, Meksyku, Peru, Wenezueli i na Kubie, oraz dwa konsulaty generalne: w Kurytybie i Sao Paulo. W Polsce swoją siedzibę ma 11 ambasad państw tego obszaru: Argentyny, Brazylii, Chile, Ekwadoru, Kolumbii, Kuby, Meksyku, Peru, Panamy, Urugwaju i Wenezueli¹⁵. Znacząco rozwinęła się instytucja konsula honorowego — obecnie w Ameryce Łacińskiej istnieje 45 konsulatów prowadzonych przez konsułów honorowych.

Do priorytetów polskiej polityki zagranicznej wyznaczonych przez MSZ na lata 2012–2016 zaliczono rozbudowę relacji ekonomicznych (zwłaszcza z państwami priorytetowymi), działania na rzecz szybkiego wejścia w życie Umowy Stowarzyszeniowej Unii z Ameryką Środkową oraz Umowy o handlu między UE a Peru i Kolumbią, a także kontynuację Umowy Stowarzyszeniowej UE — Mercosur.

Jeszcze w 2007 roku minister spraw zagranicznych Polski Anna Fotyga w swoim exposé przekonywała, że „w stosunkach z Ameryką Łacińską będziemy dążyć do zwiększania wymiany handlowej i utrzymywania wysokiego poziomu dialogu politycznego”. Pani minister wskazała także na państwa, które mają w relacjach znaczenie priorytetowe: Meksyk, Brazylię, Argentynę oraz Chile, zaś w stosunku do Kuby zapewniła o uważnym obserwowaniu rozwoju wydarzeń na wyspie¹⁶. Warto jednak, w kontekście wyzwań, jakie stoją przed polską polityką zagraniczną wobec regionu, zastanowić się, w jakim stopniu Polska korzysta z możliwości, które stworzyło jej wejście do UE, a także, na ile zapewnienia zawarte w strategii i wypowiedziach decydentów mają odzwierciedlenie w podejmowanych działaniach.

Podtrzymywany jest dialog polityczny na różnych szczeblach z głównymi partnerami w regionie. W 2008 roku premier Donald Tusk złożył wizyty w Peru i Chile, zaś przy okazji szczytu UE — ALiK, który odbył się samego roku w Limie, spotkał się z prezydentami Brazylii, Meksyku i Kolumbii. W wyniku tych spotkań doszło do porozumienia z Kolumbią w sprawie zniesienia obowiązku wizowego dla Polaków przyjeżdżających do tego państwa. W 2009 roku prezydent Lech Kaczyński spotkał się z prezydentem Kolumbii podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, zaś rok później oficjalną wizytę w tym kraju oraz w Peru złożył minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski. W listopadzie 2012 roku szef polskiej dyplomacji wraz z misją gospodarczą polskich przedsiębiorców złożył wizytę w Brazylii. W styczniu 2013 roku natomiast uczestniczył w szczycie UE—CELAC (Wspólnota Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów) w Santiago de

¹⁵ Zob. www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty_ameryka_lacinska_i_karaiby/ [dostęp: 25.10.2013].

¹⁶ L. MIODEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej polityce zagranicznej — przegląd stosunków wzajemnych w latach 1990–2005*. W: *Ameryka Łacińska w polskiej polityce...*, s. 25.

Chile. Przy tej okazji odbył także rozmowy z ministrami spraw zagranicznych Chile, Meksyku i Wenezueli¹⁷.

Ze strony latynoamerykańskiej również miało miejsce kilka ważnych wizyt. W maju 2004 roku Polskę odwiedził Prezydent Meksyku Vincente Fox, a także minister spraw zagranicznych Kolumbii, minister przemysłu i handlu zagranicznego Brazylii, minister obrony Chile oraz wiceminister obrony Kolumbii. W latach 2006–2009 odbyły się wizyty ministra spraw zagranicznych Kostaryki, szefa dyplomacji Peru, wiceprezydenta Salwadoru i Kolumbii oraz ministra spraw zagranicznych Brazylii. W lutym 2013 roku Polskę odwiedziła minister spraw zagranicznych Kolumbii M.A. Holguin Cuellar¹⁸.

Novum w stosunku do okresu sprzed 1989 roku było wprowadzenie mechanizmu konsultacji polityczno-gospodarczych na szczeblu podsekretarzy stanu w MSZ. Spotkania tego typu odbywają się systematycznie z przedstawicielami większości państw latynoamerykańskich, zaś pogłębione konsultacje przeprowadzono w 2010 roku z Argentyną, Chile i Meksykiem, a w dwóch kolejnych latach: z Salwadorem i Kolumbią. Warto wspomnieć także o współpracy parlamentarnej dotyczącej relacji bilateralnych na szczeblu przewodniczących izb parlamentarnych, komisji spraw zagranicznych i grup parlamentu. Aktualnie działające w polskim parlamencie grupy współpracy dwustronnej zajmują się relacjami z Argentyną, Brazylią, Chile, Ekwadorem, Kubą, Meksykiem, Peru i Wenezuelą.

Innym rozwiązaniem było wprowadzenie instytucji think tanków na szczeblu ekspertów. Ich prace miały służyć corocznemu przeglądowi relacji między stronami i określaniu problemów utrudniających współpracę. W efekcie sformułowano podstawowe wskazówki dla dalszego działania wyższych instancji obu krajów.

Co do aktywności Polski w latynoamerykańskiej polityce Unii Europejskiej, jeszcze w maju 2004 roku prezydent A. Kwaśniewski wziął udział w III Szczycie UE – AŁiK w Guadalajarze. Spotkał się wówczas z prezydentami Meksyku, Chile, Argentyny, Kolumbii i Brazylii. Polska, od momentu wejścia do UE, ma wpływ na kształt i przebieg negocjacji z regionami, np. UE – Mercosur, UE – Wspólnota Andyjska, a także dąży do podpisania Wielostronnej Umowy Handlowej struktur unijnych z Peru i Kolumbią. Podczas polskiej prezydencji w 2011 roku odbył się szczyt unijny UE – Brazylia, podczas którego zatwierdzono kolejny Plan Działania na lata 2012–2014.

¹⁷ Zob. http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_radoslaw_sikorski_na_vii_szczycie_ue_ameryka_lacinska_i_karaiby [dostęp: 27.10.2013].

¹⁸ Zob. www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty_ameryka_lacinska_i_karaiby/ [dostęp: 27.10.2013].

Rozwojowi relacji nie sprzyja natomiast z pewnością likwidowanie polskich placówek dyplomatycznych w regionie. W 2008 roku zamknięto polskie placówki w Kostaryce, Panamie i Urugwaju zaś kompetencje tej ostatniej przekazano Ambasadzie RP w Buenos Aires¹⁹. Powszechnym zabiegiem jest także kumulowanie stanowisk dyplomatycznych i pełnienie przez akredytowanych przedstawicieli w określonych krajach funkcji ambasadorów w innych (np. prace na placówce w Limie obejmują także obszar Ekwadoru oraz Boliwii).

Szczególnym przypadkiem jest natomiast Wenezuela, w stosunkach z którą ujawniają się pewne istotne problemy niespójności czy braku konsekwencji we współpracy ze strony polskich instytucji oraz w zakresie realizacji założeń wobec tego państwa, czego skutkiem jest utrata szans na rozwój relacji handlowych i politycznych. W 2008 roku w związku z wdrażaniem planu zdefiniowania instrumentów wsparcia dla polskich inwestorów i eksporterów w krajach, w których istnieją ograniczenia wolnego rynku, Departament Polityki Ekonomicznej MSZ z regionu Ameryki Łacińskiej wybrał właśnie Wenezuelę. Jest to kraj, w którym zachodzą intensywne przemiany polityczne, gospodarcze i społeczne. Dystans polityków i przedsiębiorców wobec tego państwa wiąże się z obawami dotyczącymi kondycji demokratycznych standardów państwa prawa, przestrzegania praw człowieka, realizowanych programów nacjonalizacyjnych czy niestabilności polityczno-gospodarczej. Jednocześnie Wenezuela ma wiele do zaoferowania zagranicznym inwestorom. W skutek decyzji Chaveza postanowiono zwiększyć dywersyfikację partnerów handlowych (obecnie ponad 40% eksportu kierowane jest do USA), a także rozwinąć nienaftowe sektory gospodarki. Ze względu na kontrolę kluczowych sektorów przez wenezuelski rząd, dla wsparcia ekspansji polskiego eksportu i inwestycji konieczny jest jednak intensywny dialog polityczny, bez którego rozwój współpracy gospodarczej z tym krajem nie będzie możliwy²⁰.

Celem ustalenia warunków i zakresu współpracy na poziomie międzyrządowym oraz uzyskania gwarancji dalszego uczestnictwa w niej podmiotów wenezuelskich, Departament Polityki Ekonomicznej MSZ przygotował Plan Działania aktywizujący współpracę gospodarczą z Wenezuelą na bazie średniookresowej strategii rozwoju z wybranymi krajami rozwijającymi się w latach 2008–2010. Określono w nim nie tylko potencjalne sektory współpracy czy instytucje winne się w nią zaangażować, lecz także terminy realizacji poszczególnych planów dla optymalizacji przyjętych założeń. Jednakże w czasie, kiedy resort spraw zagranicznych starał się doprowa-

¹⁹ Zob. http://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/polskie_placowki/placowki [dostęp: 27.10.2013].

²⁰ M.F. GAWRYCKI: *Polityka Polski wobec państw Ameryki Łacińskiej...*, s. 440–442.

dzić do podpisania ważnej umowy ramowej o współpracy gospodarczej, polscy delegaci resortu gospodarki w Brukseli dążyli do skreślenia Wenezueli z listy GPS+ (specjalnego programu w ramach Ogólnego Systemu Preferencji)²¹.

Sytuacja ta świadczy z jednej strony o braku spójności polityki i braku koordynacji działań polskich instytucji, a co za tym idzie: o niewystarczającej chęci i woli ze strony polskich decydentów, by podejmowane działania przyniosły rzeczywiste ożywienie relacji z regionem. Z drugiej strony, potwierdza się pogląd o poddawaniu się presji Stanów Zjednoczonych, a tym samym uleganiu niechęci do podejmowania rozmów z wenezuelskim prezydentem. Oznacza to, że współpraca z krajami tego rejonu nie jest analizowana pod względem potencjalnych korzyści, ale globalnej polityki, której uwzględnianie — choć istotne — nie powinno prowadzić do całkowitego uzależnienia jednych relacji od innych. Zwłaszcza że polityka RP znacząco różni się od tej, którą względem partnerów latynoamerykańskich prowadzą pozostałe kraje europejskie.

Pewne wątpliwości budzą także relacje z Kubą. Faktem jest, że władze kubańskie w agresywny sposób komentowały przemiany zachodzące w Polsce, a ich polityka na wyspie stanowi pogwałcenie praw człowieka, czemu Polska daje wyraz swojej dezaprobaty w ramach polityki wobec tego państwa. Jednakże polskie stanowisko i działania wobec Kuby nie są niezależne od stanowiska Stanów Zjednoczonych, których projekty mające przeciwdziałać łamaniu praw człowieka, forsowane w drugiej połowie lat 90. przez komisję Praw Człowieka, miały silne zabarwienie ideologiczne. Dlatego też Unia Europejska krytycznie odniosła się do amerykańskich propozycji, piętnując wskazane w nich sankcje wobec wyspy. Polska była współautorem rezolucji dotyczącej łamania praw człowieka na Kubie w 2000 roku. Kiedy jednak rok później Czechy zaproponowały projekt uwzględniający krytykę sankcji USA, Polska wycofała się ze współautorstwa²².

Trudno zatem oprzeć się wrażeniu, że choć nierespektowanie praw człowieka przez władze kubańskie jest działaniem godnym potępienia, to uzależnianie polskiej polityki od kwestii niezwiązanych bezpośrednio z interesami Polski zamyka drogę do jakąkolwiek współpracy. Tymczasem działania na rzecz przestrzegania praw człowieka na Kubie byłyby skuteczniejsze w przypadku istnienia dodatkowych, polityczno-gospodarczych powiązań, co stworzyłoby wiele nowych szans i mechanizmów wywierania wpływu. Ponadto, nieprzejednane stanowisko Polski świadczy o braku istotnej dla optymalizacji zysków elastyczności polityki oraz nieumiejętności oddzielenia ogólnego wsparcia dla idei demokratycznych od konieczności realizacji

²¹ Ibidem.

²² Ibidem, s. 433.

interesów państwa. Inaczej działają np. Niemcy, Hiszpania, Słowacja czy Czechy, którzy mimo krytycznego postrzegania sytuacji na Kubie rozwijają współpracę z Hawaną.

Progres w kontaktach Polski z regionem latynoamerykańskim jest hamowany także nieumiejętnością bądź niechęcią do korzystania z instrumentów polityki wobec państw pozaeuropejskich, takich jak pomoc rozwojowa, służąca wspieraniu prowadzonej polityki, budowaniu zaufania i nawiązywaniu nowych kontaktów. Polska pomoc rozwojowa koncentruje się przede wszystkim na obszarze poradzieckim, zaś w odniesieniu do pozostałych regionów, największe wsparcie udzielane jest Afryce, Afganistanowi, Irakowi, Angoli, Wietnamowi, Autonomii Palestyńskiej i Tanzanii. Kraje latynoamerykańskie nie znajdują się na liście priorytetowej polskiej pomocy rozwojowej. Dopiero w 2007 roku rozpoczęto realizację niewielkich projektów na rzecz Peru, Brazylii, Wenezueli, Meksyku, Surinamu, Kuby, Jamajki, Saint Kitts oraz Grenady²³.

Współpraca gospodarcza i wymiana handlowa

Fakt, że współpraca gospodarcza i wymiana handlowa Polski z regionem latynoamerykańskim nigdy nie miała znaczenia priorytetowego nie jest niczym zaskakującym. Nie jest to jednak powód, by nie wykorzystywać pojawiających się na rynku latynoamerykańskim szans i możliwości, czyniąc z niego rynek istotniejszy niż dotychczas i czerpiąc większe korzyści ze współpracy. Tym bardziej, że nadarza się sposobność korzystania z unijnych instrumentów w tym zakresie.

Niewątpliwie, przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się do zwiększenia wymiany towarowej z krajami regionu, w wyniku czego wartość polskiego eksportu z 623 mln USD w 2004 roku wzrosła do 1,24 mld w 2007 roku²⁴. Wynik ten był jednak w znacznej mierze konsekwencją kumulacji impulsu akcesyjnego i korzystniejszej koniunktury. Tymczasem wymiana handlowa z krajami regionu ma wciąż bardzo niewielki wymiar. Zgodnie z danymi GUS, w 2011 roku obroty handlowe Polski z Ameryką Łacińską wyniosły 3,9 mld EUR (wzrost o 30% w stosunku do 2010 roku), w tym eksport – 1,3 mld EUR (w 2010 roku – 1,27 mld USD), import – 2,6 mld EUR (w 2010 roku – 2,91 mld USD). Jednak, mimo wzrostu obrotów handlowych w 2011 roku, poziom współpracy z regionem pozo-

²³ Ibidem, s. 440.

²⁴ Ibidem, s. 436.

staje niezadowolający. Eksport do państw AŁiK stanowi zaledwie 1% całości polskiego eksportu, zaś import jedynie 1,7% całkowitego importu²⁵. Do najważniejszych partnerów gospodarczych Polski w regionie należą: Brazylia, Argentyna, Meksyk oraz Chile. Na kraje te przypada 75% wartości obrotów z Ameryką Łacińską i Karaibami. Stałą tendencją jest ujemny bilans handlowy z państwami regionu. Począwszy od 2011 roku odnotowano jednak dodatnie saldo w wymianie Polski z Meksykiem²⁶, Chile oraz Brazylią (saldo obrotów handlowych w 2012 roku z Brazylią było najwyższe i wyniosło +236,5 mln USD, a w roku poprzednim – 15,2 mln USD)²⁷. Analizując strukturę towarową polskiego eksportu na podstawie danych polskich instytucji gospodarczych, możemy stwierdzić, że już od kilku lat utrzymuje się dominacja trzech grup towarowych: wyrobów przemysłu maszynowo-elektrycznego, przemysłu mineralnego oraz wyrobów przemysłu chemicznego, a także przemysłu samochodowego oraz meblowego. Importujemy natomiast przede wszystkim produkty rolne, w tym soję, kawę, wino i owoce tropikalne, surowce, np. miedź z Chile czy węgiel kamienny z Kolumbii, jak również towary wysoko przetworzone, np. sprzęt medyczny czy samoloty Embraer z Brazylii.

Jeżeli chodzi o działalność polskich firm w regionie, można podać przykłady przedsiębiorstw, które zastosowawszy różne strategie wejścia i utrzymywania się na rynku państw latynoamerykańskich odniosły na nim sukces. Ich doświadczenia pokazują, że polskie przedsiębiorstwa mogą być konkurencyjne na rynkach tych krajów, że potrafią zaspokajać tamtejszy popyt oraz rywalizować z innymi zagranicznymi firmami. Wśród firm, które odniosły największy sukces w Ameryce Łacińskiej znajduje się Selenia SA – lokująca swoje produkty z zakresu chemii budowlanej w Brazylii, Famur SA – działający w obszarze przemysłu maszynowego głównie na rynku meksykańskim i brazylijskim²⁸, KGHM – producent miedzi, srebra i złota, prosperujący w Chile. W Kolumbii natomiast, w branży kosmetycznej z powodzeniem rozwija działalność firma Dr Irena Eris, zaś w Argentynie obecna jest firma Melex zajmująca się branżą motoryzacyjną.

Nie najlepiej prezentują się natomiast polskie inwestycje kapitałowe w Ameryce Łacińskiej, których aktywność jest ledwo zauważalna. W 2005

²⁵ Zob. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/ameryka_lacinska_i_karaiby/stosunki_dwustronne_ameryka_lacinska_karaiby/tytul_strony?printMode=true [dostęp: 28.10.2013].

²⁶ Zob. http://www.meksyk.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/ekonomia/ambasada_rp_w_meksyku_340/?printMode=true [dostęp: 28.10.2013].

²⁷ Notatka Rządu RP nt. polsko-brazylijskiej współpracy gospodarczej. Zob. <http://www.mg.gov.pl/files/upload/16602/Brazylia%2029.05.2013.doc> [dostęp: 28.10.2013].

²⁸ Biuletyn Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Zob. <http://brasilia.msz.gov.pl/resource/c972d1b0-d437-40b7-a128-dae666c06fe2:JCR> [dostęp: 28.10.2013].

roku bezpośrednie polskie inwestycje zagraniczne wyniosły 2,46 mld EUR z czego zaledwie 11 mln EUR (0,45%) trafiło do Ameryki Łacińskiej²⁹.

Podjęmowane są pewne próby ożywienia relacji z regionem, czy chociażby z państwami uznanymi w nim za strategiczne, wciąż jednak działania te nie są wystarczające i nie pozwalają na wykorzystanie w pełni tkwiącego we współpracy potencjału. W 2012 roku MSZ zorganizowało misje gospodarcze do Peru, Chile, Meksyku, Kolumbii i Brazylii. Inicjatywy te wpisują się w szerszą strategię promocji i wsparcia polskich przedsiębiorstw na rynkach państw rozwijających się. Brazylia została zaliczona przez Ministerstwo Gospodarki do grona krajów „perspektywicznych” obok Algierii, Kanady, Kazachstanu i Turcji. Są to państwa, w których w latach 2012–2014 będą prowadzone działania promocyjne polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych³⁰.

Istotne jest zwrócenie szczególnej uwagi na wspieranie i dywersyfikację polskiego eksportu. Oferta przedstawiona przez polskie przedsiębiorstwa krajom latynoamerykańskim nie odpowiada obecnemu zapotrzebowaniu, jakie zgłaszają, tym samym nie wykorzystuje się wielu szans na ożywienie obrotów handlowych czy zaistnienie na rynkach krajów priorytetowych. Dziedziny potencjalnej współpracy, np. pomiędzy Polską a Brazylią w zakresie wymiany handlowej, zostały zidentyfikowane przez ekspertów Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Brazylii. Sygnalizowany jest popyt na produkty farmaceutyczne, maszyny i urządzenia przemysłowe, chemikalia, kosmetyki, sprzęt elektroniczny, oprogramowanie i sprzęt komputerowy i telekomunikacyjny, urządzenia drukarskie i graficzne, urządzenia naukowe dla laboratoriów, produkty przemysłu zbrojeniowego, części zamienne do samolotów i samochodów. Bardzo duże możliwości tkwią także w popycie na różnego rodzaju usługi — finansowe, hotelarskie, w sektorze gastronomicznym³¹. Należałoby więc z jednej strony zwiększać eksport do Brazylii w ramach istniejącej struktury ofertowej, a z drugiej — stopniowo rozszerzać asortyment produktów i dóbr inwestycyjnych.

Zainteresowanie polskich eksporterów mógłby wzbudzić kolumbijski sektor węgla kamiennego, wykazujący popyt na polskie maszyny górnicze, a także duże zapotrzebowanie na polskich górników. W przypadku Chile istnieją możliwości eksportu polskiego węgla kamiennego — szacuje się, że zapotrzebowanie kraju wynosi około 1,5 mln ton rocznie. Obecnie prowadzone są rozmowy na temat wznowienia dostaw tego surowca, jak i utworzenia w Polsce joint ventures z chilijskimi przedsiębiorstwami

²⁹ L. MIODEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej polityce...*, s. 29.

³⁰ Zob. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/ameryka_lacinska_i_karaiby/stosunki_dwustronne_ameryka_lacinska_karaiby/tytul_strony?printMode=true [dostęp: 29.10.2013].

³¹ *Przewodnik dla eksporterów*. Ministerstwo Gospodarki, s. 4.

przetwórstwa ryb³². Na początku grudnia 2011 roku KGHM Polska Miedź ogłosił informację o zakupie kanadyjskiej kopalni Quadra FNX. Dzięki tej transakcji przystąpi wspólnie z japońską Sumitomo Metal Mining do realizacji projektu eksploatacji złóż miedzi i molibdenu w Sierra Gorda w północnym Chile (Region Antofagasta), która planowo ma rozpocząć się w 2014 roku³³.

Warto wspomnieć także o potencjale tkwiącym we współpracy z Kubą. Istotny jest w tym przypadku czynnik polityczny determinujący relacje z wyspą: z jednej strony kwestia poszanowania praw człowieka, z drugiej — relacje Polski ze Stanami Zjednoczonymi. Warto jednak zauważyć, że problemy wstrzymujące polskich decydentów już od lat nie przeszkadzają rozwijać relacji handlowych z wyspą Hiszpanom, Włochom, Francuzom czy Kanadyjczykom, nie wspominając o Rosji (która po latach przerwy zdecydowała się na intensyfikację relacji poprzez przyznawanie kredytów przedsiębiorcom oraz inwestowanie w sektor turystyczny). Nawet Stany Zjednoczone prowadzą na wyspie liczne interesy. Ze względu jednak na małą popularność polityczną kierunku i brak wsparcia ze strony polskich władz, współpraca ta nie rozwija się adekwatnie do możliwości. Wśród polskich eksporterów na Kubie największym jest firma Tan Viet, zajmująca się produkcją zupek typu instant (tzw. zupki chińskie). Do pozostałych zaliczają się: eksporter samolotów cywilnych Pezetel Aviation, Balton, oferujący aparaturę medyczną, oraz handlujący odzieżą i obuwiem Limex. Tymczasem zainteresowanie ze strony polskich przedsiębiorców jest spore. Jak twierdzi radca Ambasady RP w Hawanie Paweł Józefowicz: „Praktycznie co tydzień mam jakieś spotkanie z Polakami, którzy chcieliby rozpocząć biznes na Kubie lub eksportować na wyspę”³⁴.

Sytuacja na wyspie również staje się coraz bardziej korzystna, jeżeli chodzi o możliwości inwestycyjne. Przejawem stopniowego otwierania się gospodarki pod rządami Raula Castro, była rządowa deklaracja dążenia do zwiększenia inwestycji zagranicznych, ukierunkowanych głównie na turystykę oraz sektory gwarantujące wzrost kubańskiego eksportu. W związku z zachodzącymi zmianami wiele firm o zasięgu międzynarodowym podejmuje działania mające na celu ulokowanie swoich produktów czy usług na kubańskim rynku. Być może zatem jest to ostatni moment dla polskich przedsiębiorców, by zaistnieć na rynku biznesowym wyspy.

Polskie towary cieszą się dobrą opinią na rynkach latynoamerykańskich, co oznacza, że można liczyć na wzrost wyników sprzedażowych i podjąć

³² „Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się”, s. 55–56.

³³ Zob. http://www.msz.gov.pl/pl/p/santiagodechile_cl_a_pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_gospodarcza/ [dostęp: 29.10.2013].

³⁴ T. SIKORSKI: *Gorąca Kuba kusi*. Zob. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Goraca-Kuba-kusi-biznes-1788438.html> [dostęp: 29.10.2013].

działania służące większej dywersyfikacji polskiej oferty, adekwatnie do zgłaszanego przez poszczególnych partnerów zapotrzebowania.

Znaczenie Ameryki Łacińskiej we współczesnych stosunkach międzynarodowych

Ameryka Łacińska jest obecnie coraz poważniejszym partnerem na płaszczyźnie gospodarki światowej i stosunków międzynarodowych. Przechodzi przyspieszony i zróżnicowany proces otwarcia, realizowany w drodze porozumień o wolnym handlu z krajami spoza regionu, a także porozumień integracyjnych i bilateralnych. Jako region wytwarza łącznie produkt krajowy brutto w ujęciu rocznym w wysokości ok. 7,270 bln USD według PPP (przy czym globalny PKB to 80,04 bln USD, co oznacza, że na Amerykę Łacińską przypada ok. 11%), zaś na osobę ok. 12,1 tys. USD w parytecie siły nabywczej – zatem nieznacznie poniżej średniej światowej. Początki światowego kryzysu przypadające na lata 2008–2010 w większości krajów wysoko rozwiniętych, a także rozwijających się wywołały spowolnienie gospodarcze. W największym stopniu sytuacja ekonomiczna pogorszyła się w Paragwaju, Wenezueli i Brazylii. Jednak już kolejne lata przyniosły znaczną poprawę sytuacji w większości krajów latynoamerykańskich, co świadczy o znaczącym potencjale gospodarczym regionu. Zgodnie z informacjami zawartymi w raportach Banku Światowego, również w 2012 roku rejon AŁiK był stosunkowo odporny na zawirowania w gospodarce światowej, a wzrost ekonomiczny w tym rejonie wyniósł od 3,5% do 4%³⁵.

Gospodarki Ameryki Łacińskiej to obecnie rynki szybko i dynamicznie rozwijające się, o licznej i młodej populacji, z rosnącą stabilnie siłą nabywczą, zgłaszające coraz większe potrzeby i możliwości konsumpcyjne. Państwa Ameryki Łacińskiej zaczynają być postrzegane jako strategiczne zarówno przez tradycyjnych partnerów, z którymi wiąże je długa tradycja kontaktów, jak Stany Zjednoczone, Rosja, Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania czy Włochy, jak również przez dynamicznie rosnące w siłę gospodarki azjatyckie korzystające z latynoamerykańskich surowców do produkcji przemysłowej i rozbudowy infrastruktury, takie jak Chiny, Indie, Indonezja, Wietnam, Korea Południowa czy Singapur.

³⁵ P. RUBAJ: *Atrakcyjność biznesowa krajów Ameryki Łacińskiej*. W: *Ameryka Łacińska w poszukiwaniu...*, s. 330–331.

Największe problemy i wyzwania w relacjach

W relacjach Polski z regionem AŁiK istotne znaczenie mają czynniki ułatwiające i sprzyjające wzajemnym kontaktom. Zaliczyć do nich można ciągłość kontaktów handlowych, bliskość cywilizacyjną i tradycje kulturowe (w tym dominującą religię katolicką), podobne struktury instytucji demokratycznych i porównywalny charakter reform przeprowadzonych w regionach. Ważkie znaczenie ma także dostateczna komplementarność gospodarek polskiej i latynoamerykańskiej, co pozwala na zwiększenie obrotów handlowych i uzyskanie korzystniejszej struktury wymiany³⁶.

Poza czynnikami ułatwiającymi wzajemne kontakty nie sposób nie wspomnieć o znaczeniu i atrakcyjności regionu, którego intensywny rozwój stwarza coraz większe możliwości. Wiążą się one z potrzebą tworzenia i modernizacji infrastruktury czy inwestycji w sieć dróg lądowych, wodnych i powietrznych, a także w sektorach wydobywczych. Polscy przedsiębiorcy mają szansę wkroczyć na rynki latynoamerykańskie, oferując także produkty z branż wykorzystujących średniozaawansowane technologie, głównie z sektora elektromaszynowego, metalurgicznego i chemicznego.

Już w 2006 roku według CEPAL (Komisja Gospodarcza Narodów Zjednoczonych ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów) Brazylia była pierwszym inwestorem kapitałowym spośród wszystkich krajów regionu (inwestycje tego państwa za granicą przekroczyły 28,2 mld USD). Zagraniczne inwestycje kapitałowe wszystkich latynoamerykańskich państw wyniosły wówczas 40,620 mld USD, czyli aż dwukrotnie więcej niż w roku 2005. Oznacza to, że latynoamerykańskie korporacje znajdują się na drodze intensywnego rozwoju. Warto zatem zwrócić uwagę kapitału latynoamerykańskiego na atrakcyjność rynku polskiego, chociażby poprzez organizację forów inwestycyjnych w Polsce z udziałem latynoamerykańskich instytucji promocji gospodarczej. Polska znajduje się wśród priorytetowych krajów brazylijskiej Agencji Promocji i Inwestycji APEX, która uruchomiła w Warszawie jedno z trzech centrów dystrybucji towarów brazylijskich w Europie³⁷.

Coraz więcej państw, również Europy Środkowo-Wschodniej, zwraca uwagę na dynamicznie rozwijający się obszar i korzysta z możliwości, jakie stwarzają, zaliczane do najbardziej chłonnych, rynki latynoamerykańskie. W polskim interesie leży rozszerzanie wymiany handlowej z regionem, którego oferta w zakresie handlu i usług stale rozbudowuje się o nowe, interesujące nasz rynek produkty, a także zacieśnienie współpracy gospodarczej, w tym inwestycyjnej.

³⁶ „Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się”, s. 52.

³⁷ L. MIODEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej polityce...*, s. 29.

Poza szeroko rozumianą atrakcyjnością i rosnącą rolą regionu, istotne znaczenie ma poszukiwanie nowych partnerów do współpracy, także w obszarze pozaeuropejskim. Handel zagraniczny Polski jest ściśle powiązany z rynkami krajów europejskich, do których trafia największa część polskiego eksportu i które stanowią dla Polski główne rynki importowe (zwłaszcza Niemcy, Wielka Brytania, Czechy, Francja, Włochy). Mimo że w ostatnich latach procentowy udział Europy w eksporcie Polski stale się obniża, to jednak nadal stanowi on blisko 90%. Do krajów Unii Europejskiej trafia ponad 78% polskiej sprzedaży eksportowej. Dane ilustrujące znaczenie krajów Unii Europejskiej w polskiej wymianie handlowej skłaniają do dwojakiego rodzaju refleksji. Niewątpliwie pozytywnym aspektem jest kwestia dużej zasobności tych państw, ich wiarygodności oraz bogactwa strefy euro. Z drugiej jednak strony zbyt duże uzależnienie od jednej grupy krajów powoduje, że w warunkach gorszej koniunktury gospodarczej w sposób zasadniczy wpływają one na wyniki polskiego handlu zagranicznego oraz kondycję polskiej gospodarki³⁸.

Budując pełen obraz sytuacji ekonomicznej krajów latynoamerykańskich, nie można zapominać o tych aspektach, które utrudniają współpracę z regionem. Czynniki wpływające na ograniczenie kontaktów można podzielić na obiektywne oraz związane ze stereotypowym postrzeganiem regionu ocenianego jako zbyt trudny, zbyt odległy czy nieatrakcyjny. Niewątpliwie, czynniki takie jak: odległość geograficzna, niestabilność polityczna i gospodarcza niektórych państw regionu, nierówność społeczna³⁹ czy pogarszający się stan bezpieczeństwa wewnętrznego, wpływają na obniżenie wiarygodności tych państw i należą do obiektywnych przyczyn utrudniających współpracę.

Ponadto, mimo korzystnych tendencji rozwojowych, gospodarki te nadal należą do najbardziej zadłużonych na świecie⁴⁰. Pomimo postępu w zarządzaniu makroekonomicznym oraz zdolności do przyciągania inwestycji zagranicznych, gospodarki AŁiK są według OECD zagrożone silnymi wahaniami koniunktury, inflacji i destabilizacją walut. Niekorzystny bilans handlowy we wzajemnych relacjach wynika także z ograniczeń protekcyjnych (taryfowych i biurokratycznych) w krajach regionu.

³⁸ P. RUBAJ: *Atrakcyjność biznesowa krajów Ameryki Łacińskiej...*, s. 329–330.

³⁹ Podział dochodu narodowego w regionie pozostaje nierównomierny — obok niewielkich uprzywilejowanych grup społecznych współistnieje olbrzymia liczba ludzi ubogich. Na ok. 500 mln ludności w Ameryce Łacińskiej, 220 mln żyje w nędzy, a 110 mln w skrajnej nędzy. Wskaźnik biedy w regionie wynosi 43% (dla porównania: w Afryce — 60%). Za: L. MIODEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej polityce...*, s. 20.

⁴⁰ Zadłużenie Brazylii wynosi ok. 240 mld USD. Jednymi z najbardziej zadłużonych państw są też: Argentyna, Meksyk, Wenezuela, Chile, Kolumbia, Peru i Ekwador.

Poza tym występują także przeszkody innego rodzaju, związane z brakiem wystarczającego wsparcia informacyjnego i finansowego dla polskich eksporterów decydujących się na ekspansję na rynki latynoamerykańskie. W sytuacji zamykania Ambasad RP w Ameryce Łacińskiej brakuje izb handlowych odpowiedzialnych za współpracę pomiędzy polskimi i latynoamerykańskimi przedsiębiorstwami, jak również wsparcia finansowego, w postaci np. gwarantowanych lub ubezpieczonych kredytów rządowych. Polski eksporter może mieć zatem problemy z odnalezieniem się na nowym, odległym rynku.

Niekorzystnie na wzajemne relacje wpływa także bardzo ograniczona wiedza polskiego społeczeństwa na temat regionu. W szkole tematyka latynoamerykańska podejmowana jest sporadycznie, zaś informacje przekazywane przez media mają zazwyczaj wydźwięk negatywny i dotyczą przede wszystkim wojen gangów narkotykowych, korupcji, katastrof naturalnych, konfliktów i kryzysów. Brakuje także informowania opinii publicznej o stanowisku rządu RP w sprawach Ameryki Łacińskiej, prezentowanym na forum międzynarodowym⁴¹.

Innym niezwykle istotnym problemem, który skutecznie utrudnia współpracę, jest percepcja krajów tego regionu. Niewielka częstotliwość kontaktów politycznych i niski stopień ich instytucjonalizacji oraz asymetria w relacjach handlowych są przede wszystkim wynikiem postrzegania Ameryki Łacińskiej przez polskich decydentów i przedsiębiorców jako regionu o niewielkim potencjale gospodarczym. Tymczasem Polska, Meksyk, Argentyna, Chile to kraje o podobnym poziomie rozwoju, zaś największe państwo Ameryki Łacińskiej — Brazylia, ma aspiracje i szanse stać się w perspektywie średniookresowej jednym z filarów gospodarki światowej, obok Chin, Indii i Rosji⁴².

Można wskazać wiele wyzwań stojących przed polską polityką zagraniczną wobec państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Jednym z nich wydaje się konieczność redefinicji polityki RP z określeniem na nowo aktualnych celów, szans i możliwości współpracy z regionem. Nie chodzi jednak o stworzenie kolejnego dokumentu, którego treść nie będzie przedstawiać całościowej wizji polityki wobec regionu, ale o próbę wytyczenia drogi z wyszczególnieniem celów długo- i średnioterminowych, na miarę rzeczywistych możliwości współpracy z regionem — bez przeceniania roli drugorzędnego partnera, ale też bez ignorowania i niedoceniaania tkwiącego we współpracy potencjału. Brakuje więc rzetelnej debaty na temat miejsca, jakie w polskiej polityce zagranicznej mógłby obecnie zająć rozwijający się i zyskujący na znaczeniu w stosunkach międzynarodowych region Ameryki Łacińskiej.

⁴¹ L. MIODEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej polityce...*, s. 28.

⁴² J. GOCŁOWSKA-BOLEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej gospodarce...*, s. 36.

W polityce RP nie brakuje zapewnień o istotności tego regionu dla Polski, zawartych w exposé premierów czy ministrów spraw zagranicznych. Utrzymuje się w nich, że dążeniem Polski jest wzmocnienie wymiany handlowej i utrzymywanie wysokiego poziomu dialogu politycznego⁴³. Zdaje się jednak, że założenia te przedstawiane są wbrew rzeczywistym zamierzeniom bądź też brakuje determinacji do ich realizacji. Uniemożliwia to osiągnięcie potencjalnych korzyści.

Trudno inaczej niż brakiem woli politycznej polskich decydentów wytłumaczyć zaniechania i niesubordynację instytucji we współpracy z krajami regionu. Brak koniecznej kooperacji ujawnił się chociażby w momencie podpisywania, wspomnianej już, newralgicznej umowy z Caracas dotyczącej współpracy z Wenezuelą. Ministerstwo Gospodarki i resort spraw zagranicznych podejmowały wówczas sprzeczne decyzje — dążąc do pogłębienia relacji, jednocześnie podejmowano niekorzystne dla Wenezueli działania. Szansę na zwiększenie naszej obecności w regionie utracono także, kiedy Hugo Chavez zdecydował się zdywersyfikować gospodarkę kraju i poszukiwał nowych partnerów gospodarczych i handlowych, m.in. wśród państw unijnych⁴⁴. Trudno wyobrazić sobie dalszą współpracę z państwem określonym przez polskie władze jako ważny partner bez uregulowania podstaw tej współpracy.

Przykładem ilustrującym brak konsekwencji polskiej polityki, świadczącym o niesprecyzowanej koncepcji współpracy z regionem, jest sprawa zgłoszenia przez Polskę swojej kandydatury do Pilotażowego Programu Mobilności ALCUE⁴⁵. Państwa członkowskie UE mają możliwość przystąpienia do tego programu, jednak nie jest to obowiązkiem. Polska została wybrana na członka komisji zarządzającej programem. Nie wniosła jednak opłaty związanej z uczestnictwem ze względu na nieuwzględnienie jej w wydatkach budżetowych przez Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego. W efekcie pozostała poza programem⁴⁶.

Niewątpliwie potrzeba określenia na nowo roli AŁiK w polityce RP oraz stworzenia długoterminowej strategii rozwoju stosunków (poddawanej stałej i elastycznej modyfikacji oraz analizującej zróżnicowanie regionu pod

⁴³ Stwierdzenia takie można odnaleźć, m.in. w exposé minister Anny Fotygi z 11 maja 2007 roku, na temat celów RP w relacjach z AŁ.

⁴⁴ M.F. GAWRYCKI: *Polityka Polski wobec państw Ameryki Łacińskiej...*, s. 444.

⁴⁵ Program ALCUE „Wspólny Obszar Szkolnictwa Wyższego” jest inicjatywą państw UE i AŁiK, podjętą celem stworzenia warunków do interakcji i wielostronnej współpracy dla systemów szkolnictwa wyższego. Szczegółowe ustalenia przyjęto podczas konferencji na szczycie szefów państw i rządów w Rio de Janeiro 29 czerwca 1999 roku, kiedy to wyrażono polityczną wolę zintensyfikowania stosunków między tymi krajami i uznano edukację za główny obszar działań priorytetowych. Oficjalna strona internetowa programu: <http://www.alcue.net/> [dostęp: 29.10.2013].

⁴⁶ L. MIODEK: *Obecność Ameryki Łacińskiej w polskiej polityce...*, s. 32.

względem np. potencjału gospodarczego państw). W przeciwnym razie istnieje ryzyko utraty wielu możliwości, które mogłyby przynieść Polsce wymierne korzyści polityczne i gospodarcze.

Dla dobra współpracy konieczna jest również weryfikacja istniejącej bazy traktatowej i uzupełnienie formalnoprawnych umocowań relacji w niektórych obszarach oraz weryfikacja instrumentów finansowych wspierania eksportu (jak np. poręczenia, gwarancje, dopłaty do oprocentowania kredytów, kredyty rządowe). Niezwykle pożądanym działaniem jest także tworzenie sieci placówek handlowych przez Ministerstwo Gospodarki (np. Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji), izb handlowych w odniesieniu do relacji bilateralnych oraz, w miarę możliwości, podtrzymywanie działalności polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych w krajach regionu.

Podsumowanie

Można wskazać wiele obiektywnych przesłanek świadczących o znaczącym potencjale we współpracy Polski z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów na płaszczyźnie politycznej i gospodarczej. Istnieje także wiele zrozumiałych z punktu widzenia polskiej polityki zagranicznej przeszkód i powodów, dla których współpraca ta nie jest realizowana w znacznie szerszym wymiarze. Problemem zdaje się jednak nie tyle brak wystarczającej instytucjonalizacji stosunków czy dotychczasowa polityka wobec krajów regionu, ile brak dyskusji na temat anachroniczności polskiej polityki zagranicznej.

Tradycyjne kierunki polskiej polityki zagranicznej mają niewątpliwie znaczenie priorytetowe, jednak warto zastanowić się nad wagą i sposobnością współpracy z innymi, coraz ważniejszymi rynkami — państw azjatyckich, kontynentu afrykańskiego czy właśnie Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Tym bardziej, że efektywną współpracę z krajami regionu prowadzą od lat państwa będące w bliskim sąsiedztwie RP, jak np. Czechy, Słowacja, Węgry czy Słowenia. Dlaczego więc Polska nie miałaby na miarę swoich możliwości skorzystać z szans nawiązania głębszych relacji z regionem (dodatkowo: bliska cywilizacyjnie, w porównaniu z innymi dalekimi rynkami), 25 lat po transformacji ustrojowej i 10 lat po przystąpieniu do Unii Europejskiej? Zresztą, członkostwo w strukturach unijnych umożliwia współpracę w tworzeniu wspólnej polityki UE wobec AŁiK. Ponadto, Polska zyskała pewne unijne narzędzia, które odpowiednio wykorzystane mogą zachęcić przedsiębiorców po obu stronach Atlantyku do nawiązania relacji gospodarczych (np. udział w unijnym programie AL-Invest).

Dla efektywniejszego rozwoju współpracy pożądaną jest prowadzenie bardziej elastycznej polityki (np. w przypadku Kuby czy Wenezueli), w której nieuleganie czynnikom pozabiznesowym determinującym politykę Polski wobec regionu zapobiegłoby odwracaniu się od potencjalnych partnerów latynoamerykańskich.

Brak całościowej i długofalowej strategii wobec regionu oraz postrzeganie krajów o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego jako nierównorzędnych partnerów handlowych jest przejawem niedoceniań zmian zachodzących w Ameryce Łacińskiej oraz roli, jaką zaczyna odgrywać we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Istotną zdaje się zatem ponowna adaptacja przyjętego w 1994 roku podczas konferencji na temat polskiej polityki wobec Ameryki Łacińskiej założenia, że „jeśli Polska i Ameryka Łacińska chcą odgrywać wzajemnie równoprawne i partnerskie role, powinny się traktować w polityce globalnej jako równorzędni partnerzy”⁴⁷. Aby to założenie zrealizować, konieczne są jednak bezpośrednie kontakty, wzajemne poznawanie się, zdobywanie informacji i wiedzy.

⁴⁷ A. DEMBICZ: *Ameryka Łacińska w polskiej polityce z perspektywy CESLA 2009 r.* W: *Ameryka Łacińska...*, s. 7.